



Secretaría

Distr.
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1995/L.7
5 de julio de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Duodécima Reunión del Grupo de Expertos sobre
el Programa de las Naciones Unidas en
materia de administración y finanzas
públicas
Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995

DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS: ESTUDIO
MONOGRÁFICO DE SUDÁFRICA*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SUDÁFRICA	3 - 90	3
A. Visión y objetivos	3 - 7	3
B. Volumen y composición	8 - 9	4
C. Obstáculos	10 - 24	5
D. Planificación y gestión de los recursos humanos	25 - 44	7
E. Reforma de la administración pública para el desarrollo estratégico	45 - 90	11
II. INSTITUTO SUDAFRICANO DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO	91 - 93	21

* Preparado por Namane Magau, consultor del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. CAPACIDAD DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO	94 - 101	22
A. Disposiciones para capacitación externa	97 - 98	23
B. Planes operacionales	99 - 101	23
IV. CONCLUSIONES	102 - 106	25

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento se centra en el desarrollo de los recursos humanos en la administración pública, sus objetivos y obstáculos, así como el proceso y las características de la reforma. Si bien se centra la atención en la experiencia sudafricana, se trata de determinar los enfoques y conceptos básicos que pudieran resultar instructivos para otros países.

2. La transformación de Sudáfrica en un país democrático ha puesto de relieve la necesidad de fomentar la administración pública como instrumento fundamental de reforma. En consonancia con las expectativas del ejercicio democrático del poder, han surgido nuevos supuestos respecto del carácter y el papel del gobierno, la participación del público en la gestión de gobierno, incluida la financiación de las funciones y actividades gubernamentales. Fue preciso redefinir la índole y el propósito de la administración pública para responder a las nuevas demandas.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SUDÁFRICA

A. Visión y objetivos

3. Como señaló el Ministro de la Administración Pública en su exposición ante la Conferencia sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, la transformación de la administración pública es el centro de la estrategia gubernamental de reconciliación y construcción de la nación. Al reseñar la nueva visión, el Ministro subrayó la necesidad de establecer una nueva administración pública que tuviera una política coherente, y que indicara un cambio de la antigua prestación fragmentaria de servicios por un enfoque representativo y competente, cuyas cualidades serían las siguientes:

- a) Orientado al servicio y sensible a las necesidades del público;
- b) Encauzado al desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza;
- c) Orientado hacia los objetivos y el logro de resultados;
- d) Democrático, fiel a la Constitución y no partidista;
- e) Accesible e informativo;
- f) Transparente;
- g) Responsable ante el Ministro y el público;
- h) Descentralizado y consultivo;
- i) Consagrado a la capacitación y la promoción de las perspectivas de carrera.

4. La política de gobierno y administración pública indica además el empeño del Estado en ser el principal promotor de la transformación y el desarrollo necesarios. En el Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Sudáfrica se

detalla un marco macropolítico integrado para abocarse a las necesidades de desarrollo del país. No obstante, el Programa depende de la capacidad del sector público para facilitar y dirigir las estrategias de ejecución. La expectativa de cambio por parte de la sociedad civil constituye una presión adicional sobre la administración pública para acelerar el proceso de cambio. No se trata solamente de las necesidades de transformación, sino también de cómo producir el cambio, de la participación de la sociedad civil en el proceso y de la limitación que entrañan los escasos recursos. En la resolución 49/136 de la Asamblea General, sobre administración pública y desarrollo, se reconoce el importante papel que pueden desempeñar los gobiernos y las administraciones públicas en relación con las nuevas responsabilidades resultantes de la búsqueda del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible en todos los países. El proceso de reforma en Sudáfrica debe analizarse dentro de ese contexto y en relación con los acontecimientos en otros países.

5. La experiencia adquirida en cuanto al desempeño de los gobiernos al encarar las dificultades que entrañan las nuevas condiciones nacionales e internacionales indica que los gobiernos que logran buenos resultados en el manejo de esas presiones parecen tener determinadas características en común.

6. "Son gobiernos que son autorizados en el sentido de que concentran suficiente poder de decisión para responder eficazmente a los problemas públicos. También son inteligentes, en el sentido de que son francos y estimulan el uso del análisis y la información técnica en la adopción de decisiones y la solución de los problemas ... los gobiernos capaces de procurar el desarrollo en este nuevo contexto responden con flexibilidad a las condiciones y exigencias nacionales e internacionales en rápida evolución, de modo que se protegen y logran los objetivos nacionales. Muchos son participativos en el sentido de que estimulan el debate, el análisis y la participación en la adopción de decisiones. También son responsables en el sentido de que los encargados de adoptar decisiones de ejecución y los que dirigen las organizaciones del sector público tienen que responder de sus acciones y los ciudadanos tienen mecanismos para corregir los abusos de poder."¹

7. En pocas palabras, los gobiernos que logran éxito no sólo buscan respuestas a problemas concretos, sino que elaboran sistemas, procesos y culturas que garantizan realmente las opciones a la población y el empleo responsable de los recursos. ¿Cuáles son las dificultades? ¿Cuáles son las políticas, estrategias y programas que surgen para responder a la situación?

B. Volumen y composición

8. El 27 de abril de 1994 se calculaba que la población de Sudáfrica era de 40.284.634 habitantes, integrada por 30.645.157 negros (76,1%); 5.171.419 blancos (12,8%); 3.435.114 mestizos (8,5%) y 1.032.943 asiáticos (2,6%). En diciembre de 1993 el número de personas empleadas en el sector público a nivel nacional era alrededor de 1.634.000, incluidas las instituciones y estructuras de la administración anterior: el gobierno central, las administraciones provinciales, los territorios autónomos, las autoridades locales y paraestatales, las juntas de comercialización y las empresas públicas.

9. Al 31 de diciembre de 1993, las cifras correspondientes a la nueva administración pública unificada, que incluía la administración pública de las antiguas provincias y territorios patrios, eran las siguientes:

a) Administración del gobierno central: 552.000 (la cifra que utiliza la Comisión de Administración Pública para nuevas proyecciones es 558.708);

b) Administración de los gobiernos provinciales: 695.000 (estimación provisional).

C. Obstáculos

10. Las antiguas actitudes y estructuras constituyen un grave obstáculo para el nuevo gobierno y su empeño en desarrollar una sociedad democrática, sin distinciones raciales y por motivos de sexo.

1. Falta de representatividad

11. Las prácticas discriminatorias y la falta de representatividad en los puestos directivos no desaparecerán de la noche a la mañana. Los blancos siguen ocupando los puestos directivos fundamentales. En 1994, aún después de haberse abolido el registro de población, se indicó que el 36% de los empleados del sector público eran blancos pero que éstos ocupaban cerca del 90% de los puestos directivos superiores e intermedios.

12. Para la democratización de la administración pública se requiere atender con urgencia la necesidad de representatividad, sobre todo en una sociedad en que el gobierno deliberadamente había fomentado desequilibrios. La rectificación de los desequilibrios raciales y en función del género tienen gran prioridad en el programa del nuevo Gobierno.

2. Ausencia de una cultura del desarrollo

13. La ausencia de una cultura del desarrollo y la tendencia inherente a tratar las comunidades como receptoras pasivas de servicios se contradice directamente con el nuevo espíritu de participación de la comunidad y de autosuficiencia, y se vincula a la falta de transparencia y de responsabilidad ante las comunidades. El control centralizado y la dirección impuesta desde arriba son parte del legado del pasado que estimulan los enfoques circunscritos a las normas establecidas y limitan la eficiencia y la productividad. Se ha producido un cambio de paradigma que exige abandonar el control administrativo en favor de la gestión del desarrollo.

14. Es necesario reorientar la administración pública hacia la comunidad. Se ha reconocido que la insensibilidad frente a los ciudadanos en su calidad de consumidores constituye un problema. Los servicios usuales prestados por el mecanismo de la administración no atendían las necesidades diferenciadas de los consumidores. Las crecientes demandas de la sociedad civil de participar activamente en la gestión de los asuntos públicos chocan con el monopolio tradicional de la administración pública.

15. Las consecuencias de la transformación y renovación de la administración pública y la democratización del país imponen la necesidad de establecer un nuevo marco para la gestión pública. Las relaciones entre el Estado y la sociedad están en proceso de redefinición, lo que permite a los gobernados ejercer un mayor derecho a decidir en la gestión de los asuntos públicos. Es importante establecer las consecuencias del cambio de un sistema de gobierno a un sistema de gestión pública con respecto a los objetivos y las funciones de la administración pública.

3. Sistemas de información administrativa

16. La ausencia de sistemas de información administrativa y control financiero fiables, pertinentes, abiertos y eficaces también constituye una limitación. La falta de sistemas de información adecuados conduce a que la movilización y utilización de los recursos humanos resulten inadecuadas.

4. Trayectorias de carrera

17. El desarrollo de los recursos humanos tiene que encarar la falta de trayectorias de carrera debidamente definidas y la disponibilidad insuficiente de capacitación conexas. Ello resulta más decisivo dada la política de acción afirmativa, para la que resulta más necesario acelerar el desarrollo de los grupos desfavorecidos a fin de garantizar que puedan ocupar altos puestos y tener éxito en su trabajo.

5. Falta de espíritu profesional

18. Un triste legado del apartheid es la falta de espíritu profesional y la escasa ética de trabajo generadas por el sentido de indefensión debido a la falta de oportunidades. También se dice que la falta de dedicación puede considerarse como un sabotaje sutil del Gobierno del apartheid. Con la instauración de un gobierno democrático se hace necesario revitalizar las aspiraciones y energías que habían estado reprimidas.

6. Enfoques basados en las normas establecidas

19. Los principios y enfoques de gestión inadecuados constituyen un obstáculo. La experiencia internacional indica la creciente necesidad de pasar del control administrativo y la burocracia a la gestión y el profesionalismo. La administración pública de Sudáfrica ha funcionado tradicionalmente como una burocracia circunscrita a las normas establecidas. Ello merma las innovaciones al hacer hincapié en la adhesión a las normas y el formalismo antes que al logro de resultados. Las técnicas de gestión han quedado a la zaga del pensamiento internacional por ser autoritarias y estar basadas en el temor.

20. Cabe señalar el creciente reconocimiento de la necesidad de centrarse en los resultados de los programas y no en las estructuras y la administración. La productividad de la administración pública puede beneficiarse del que se dé importancia a los resultados y no a las normas y los procedimientos. Se

requieren sistemas adecuados de evaluación para fomentar la productividad y el sentido de realización. Una administración pública orientada al logro de resultados, como la que propugna el actual Ministro de Administración Pública, requiere mecanismos para convertirse en realidad.

7. Falta de transparencia y rendición de cuentas

21. La transparencia y la rendición de cuentas son decisivas cuando la sociedad civil se sitúa como vigilante de la administración pública. La demanda de participar viene acompañada de la necesidad de que las comunidades estén informadas sobre la reconstrucción y el desarrollo. Por consiguiente, la falta de transparencia se pone en tela de juicio. Tradicionalmente se ha dejado la información en manos de los altos funcionarios, negando tanto al público como a los trabajadores de primera línea el acceso a la información que sirve de base a decisiones fundamentales. El acceso a la información es decisivo para que los ciudadanos tengan una participación apreciable en la gestión pública.

22. Este desplazamiento del interés internacional hacia la rendición de cuentas eficaz promueve la responsabilidad de los empleados estatales. En el pasado, la responsabilidad se practicaba básicamente como una rendición de cuentas burocrática y los empleados respondían a una jerarquía y a las normas establecidas. Es esencial una mayor responsabilidad de la administración pública ante la población para incrementar la credibilidad.

8. Corrupción y mala administración

23. La corrupción y la mala administración de los recursos han sido señaladas como problemas. Los desfalcos se producían con frecuencia debido al vacío ético creado por la ilegitimidad del Estado. Un gobierno legítimo tiene que velar por la erradicación de esas prácticas.

9. Deficientes relaciones laborales

24. Las deficientes relaciones laborales requieren atención urgente por parte del Gobierno. Existe un marco jurídico institucional inadecuado para la negociación colectiva eficaz. El sistema de relaciones laborales existente no se ajusta a las normas de la OIT, y los Ministerios del Trabajo y de Administración Pública tienen que resolver el desajuste en las relaciones industriales. La cuestión de la remuneración plantea un problema concreto en las relaciones laborales. Es preciso abordar la cuestión de la paridad de sueldos entre las administraciones antiguamente segregadas y la gran diferencia de ingresos entre los empleados de niveles inferiores y superiores.

D. Planificación y gestión de los recursos humanos

25. Los problemas señalados indican la necesidad de iniciar estrategias amplias para abordar los problemas inherentes del sistema a fin de garantizar la ejecución eficaz de la reconstrucción y el desarrollo. A continuación se analizan varias cuestiones que requieren atención.

1. Reestructuración

26. Con la instalación del nuevo gobierno, fue preciso iniciar la reestructuración administrativa para ajustar la composición, los estilos de gestión y la estructura de la administración pública existente a los nuevos objetivos nacionales.

27. El proceso de reestructuración supone cambios en las estructuras de la administración pública: construcción, reconstrucción y, en algunos casos, sustitución de las estructuras existentes por otras nuevas. La Comisión de Administración Pública, las comisiones de administración provincial, los departamentos nacionales y los provinciales ya han comenzado a introducir cambios.

28. Se han establecido 33 nuevos departamentos nacionales, así como nueve administraciones provinciales con sus propias comisiones de administración provincial. De conformidad con el apéndice 6 de la Constitución de Sudáfrica, se han asignado a las provincias las facultades para administrar la legislación existente. Aunque con ciertas dificultades, avanzan las gestiones para integrar las administraciones de los antiguos "estados" y "territorios autónomos".

29. El Ministerio de Administración Pública y la Comisión de Administración Pública han reconocido la necesidad de proporcionar directrices para la reestructuración de los departamentos. Las directrices incluirán objetivos y plazos. Los objetivos tendrán que incluir la atención a las prioridades del nuevo programa por departamentos, en consonancia con el Programa de Reconstrucción y Desarrollo y, en particular, en relación con la promoción de la representatividad, el desarrollo integrado y el mejoramiento de la calidad y equidad en la prestación de servicios.

30. Se requiere colaboración interdepartamental e intergubernamental para lograr el enfoque integrado propuesto en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo. Ya se han establecido comités interministeriales y el enfoque se extiende a todos los niveles de la administración pública. Por ejemplo, la oficina del Programa ha establecido un Equipo de Tareas Interdepartamental sobre recursos humanos para facilitar la coordinación y la elaboración de políticas y estrategias coherentes.

2. Reorganización

31. La reorganización supone el proceso de modificación de los sistemas, culturas y prácticas dentro de las estructuras y, por ende, es más fundamental que la reestructuración. Entraña cambios en la cultura de organización, en la forma en que se movilizan, utilizan y desarrollan los recursos humanos. También es importante que el marco para el desarrollo de los recursos humanos sea lo más práctico posible.

32. La redistribución y los métodos flexibles para el movimiento de empleados entre departamentos (intragubernamental) y entre distintos niveles de gobierno (intergubernamental) deben ser elementos importantes del marco para el desarrollo de los recursos humanos. Los recursos humanos del sector público se movilizan y utilizan como se indica a continuación: el 37,18% de los empleados

públicos trabajan en el sector de la educación, el 11,8% en el de la salud y el 0,02% en el de la vivienda. El 33,79% trabaja en la administración, el 0,45% en la gestión de los recursos humanos y el 0,63% en la gestión de los recursos financieros. Estas cifras demuestran que la actual distribución de los puestos no se ajusta a las prioridades de reconstrucción y desarrollo y que es preciso considerar la redistribución y los métodos flexibles para promover la calidad de los recursos humanos.

33. La gestión de los recursos humanos se relaciona directamente con el proceso de reorganización. El cambio de un enfoque basado en las normas establecidas a una gestión orientada hacia los resultados y la insistencia en el desarrollo de una administración pública orientada a la prestación de servicios son algunos de los imperativos que encara la administración pública.

3. Racionalización

34. La racionalización supone establecer las dimensiones y la productividad óptimas para la plantilla, de modo que los gastos de recursos humanos guarden una proporción con el valor de los resultados de la labor de la organización. Las burocracias dilatadas y anquilosadas constituyen un problema internacional que también aqueja a Sudáfrica, país que de por sí invierte un porcentaje relativamente alto de su PNB en la administración pública. El Gobierno se ha comprometido a reducir poco a poco ese porcentaje. Cumplir ese compromiso al tiempo que se integran las diferentes burocracias administrativas y se aumenta la representatividad será una tarea ardua.

35. El aprovechamiento óptimo del personal mediante la capacitación, el repaso, la transferencia, la reducción de gastos, la redistribución y la modificación de los niveles de remuneración y de las condiciones de servicio constituye un aspecto decisivo de la racionalización. Por consiguiente, el aumento de la capacidad de afrontar los problemas nuevos y antiguos es un objetivo importante del proceso de transformación.

36. Se han señalado varias estrategias encaminadas a asegurar que la eficiencia y la eficacia en función de los costos aumenten a raíz del proceso de racionalización. Las principales estrategias señaladas son:

a) Reorientar los recursos humanos y de otra índole de los programas menos interesantes a la prestación de servicios a las zonas y a los grupos de menores recursos en los planos nacional, provincial y local;

b) Introducir nuevos modelos estratégicos de gestión financiera en apoyo al proceso, mediante la orientación de los presupuestos de los departamentos hacia la prestación de servicios a los clientes y al logro de los resultados que el país necesita;

c) Derivar economías efectivas del aumento de la productividad y de la eliminación de la duplicación de tareas y del despilfarro;

d) Negociar meticulosamente asociaciones encaminadas a recabar fondos adicionales de donantes internacionales;

e) Establecer asociaciones innovadoras entre los departamentos, la oficina del Programa, las comunidades locales y el sector privado.

37. Como parte del proceso, cada departamento nacional estará obligado a elaborar planes estratégicos para fomentar el aprovechamiento eficaz de los recursos humanos y de otra índole. Esos planes también servirán de base para comparar los servicios por departamento y administración provincial.

38. Se considera que las medidas relativas a la jubilación anticipada y a la reducción de gastos ofrecen mayores oportunidades de representatividad en los niveles directivos. También se examinarán los sistemas de clasificación y fijación de categorías para establecer una estructura de personal básica capaz de satisfacer la demanda actual y prevista. Además, habrá que examinar y ajustar las prácticas de personal para lograr eficiencia en los procesos de nombramiento, ascenso, capacitación y perfeccionamiento de los empleados públicos.

39. El establecimiento de una instancia de apelación (la Oficina del Protector Público) a la que puedan recurrir los empleados públicos que creen haber sido tratados de forma injusta en el proceso de racionalización es una muestra del espíritu democrático que ha de impulsar la gestión de los asuntos públicos.

4. Reformas jurídicas

40. Para lograr una verdadera transformación, las reformas de política deben estar acompañadas de reformas legislativas y reglamentarias. Actualmente, los participantes en el proceso se están ocupando activamente de asegurar que se incorporen en la nueva Constitución los últimos acontecimientos e ideas relacionadas con la función, la forma y los objetivos de la administración pública. Ese proceso se nutre del examen en curso de la legislación relativa a la reforma del sector público. A continuación se indican reformas fundamentales de la base legislativa que se ajustan a lo dispuesto en la Constitución [Sección 212 (1)].

a) Derogación de la legislación de apartheid

41. A la luz de los acontecimientos recientes y en apoyo de las reformas del sector público, es preciso derogar o revisar apreciablemente los estatutos, proclamaciones, disposiciones y ordenanzas relativas al apartheid que aún siguen vigentes.

b) Revisión de la legislación inicial

42. La legislación reciente relativa a la administración pública, incluida la Constitución (Ley 200/1993), la Ley de Administración Pública (Procl. 103/1994) y la Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública (Procl. 105/1994) constituyen medidas importantes encaminadas a establecer una nueva administración pública. No obstante, esa legislación es de carácter provisional; habrá que revisarla para poner en plena vigencia las políticas del Programa de Reconstrucción y Desarrollo y del Libro Blanco de la administración pública. Ello entrañará revisar muchas normas de procedimiento con vistas a promover una mayor participación del público en el sector público y esclarecer

los procedimientos de apelación. La asamblea constitucional también está estudiando esa cuestión para incluirla en una nueva Constitución.

c) Legislación sobre la libertad de información

43. Es preciso formular una nueva legislación en que se ponga de relieve la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas a la asamblea legislativa y el público en general. En esa legislación también deberían especificarse los procedimientos y las estructuras previstas para los casos de faltas de conducta en lo administrativo. También habrá que tener en cuenta la necesidad de restringir el acceso a cierto tipo de información en casos en que, por ejemplo, se pudiera poner en peligro la seguridad nacional o coartar los derechos individuales a la intimidad y a la confidencialidad.

d) Acción afirmativa y legislación sobre relaciones laborales

44. Es preciso formular una ley uniforme de relaciones laborales a fin de evitar la desigualdad y la discriminación entre sectores laborales. Esa ley contribuiría considerablemente a promover relaciones laborales satisfactorias en todos los niveles. El Ministerio de Administración Pública y el Departamento del Trabajo se han comprometido a iniciar un proceso de consulta permanente con sindicatos de la administración pública, organizaciones de empleados y oficinas del sector público (en los planos central, provincial y local) para facilitar la elaboración de la nueva legislación. La legislación de la política de acción afirmativa deberá abordarse con sumo cuidado y coordinarse con la legislación sobre relaciones laborales que se está preparando.

E. Reforma de la administración pública para el desarrollo estratégico

45. Mientras el Programa de Reconstrucción y Desarrollo se pretende lograr una transformación fundamental de la sociedad sudafricana. Una tarea prioritaria en esa transformación consiste en transformar el modo de funcionamiento del gobierno. El Programa se ha orientado al desarrollo, haciendo hincapié en el desarrollo económico y social. Puesto que la administración pública constituye un agente de cambio fundamental en el marco del Programa, con su ejecución se pretende crear una administración pública al servicio del pueblo: accesible, responsable, eficiente, íntegra y de gran calidad. Es importante examinar el desarrollo de los recursos humanos en relación con el desarrollo en general y, en particular, con el aumento de la capacidad del sector público.

46. En las disposiciones de la constitución provisional de Sudáfrica aún no se incorporan las actitudes y los valores de desarrollo que han de guiar la reconstrucción de la estructura socioeconómica de la sociedad. ¿Cómo han de gestionarse los asuntos públicos en una sociedad en desarrollo sin potenciar la función de nexo entre el gobierno y la sociedad civil de una administración pública interactiva?

47. La reorganización y transformación de la administración pública no debe limitarse a los aspectos estructurales. También hay que prestar atención a la situación de los recursos humanos y a la calidad de los servicios. A ese

respecto, constituye un obstáculo la ausencia de una política definida en materia de recursos humanos.

48. En los procesos de formulación de estrategias de muchos países de África se han puesto de relieve los aspectos tecnológicos, económicos y logísticos en detrimento del factor humano.

49. El perfeccionamiento de los recursos humanos del sector público no sólo debería considerarse una cuestión administrativa. Para que un programa de desarrollo dé resultado es imprescindible adoptar un criterio integrado de perfeccionamiento y gestión de los recursos humanos.

50. Nyembe (1994) aborda el problema con suma perspicacia. Por ejemplo, observa con preocupación que las cuestiones relativas al personal, las relaciones laborales y la creación de una administración pública representativa se consideran de forma independiente; plantea la necesidad de establecer un marco normativo para la práctica en materia de gestión y perfeccionamiento de los recursos humanos.

51. Por otra parte, Nyembe aborda la cuestión de las funciones respectivas de la Comisión de Administración Pública y del Ministerio de Administración Pública. Esa cuestión suscita polémicas sobre la función del Estado como medio de facilitación o encargado de prestación de servicios. Dicha autora sugiere que a la Comisión incumbe la función de investigar y proponer medidas que contribuyesen a la formulación de un nuevo marco administrativo, incluido un nuevo marco normativo para el perfeccionamiento de los recursos humanos. En su carácter de agente de cambio, la Comisión debería desvincularse de la gestión de la administración actual, para que ésta pueda proporcionarle aportes de valor estratégico. Esa sugerencia entrañaría separar las funciones de la Comisión de las del Ministerio de Administración Pública. Además, pone de relieve la necesidad de hacer participar a otros agentes.

52. En el Libro Blanco del Programa se pone de relieve la asociación entre el gobierno y la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos. En la constitución provisional, por el contrario, no se aborda esa cuestión. Esa omisión parece indicar que el sector público, su contenido, su organización y financiación siguen siendo una cuestión técnica que incumbe principalmente a las autoridades de la administración pública. A ese respecto, cabría entender por habilitación la adopción de un criterio (técnico y de organización) adecuado, sobre la base de distintas series de normas prescriptivas formuladas por expertos. Esa situación sería radicalmente diferente de la relación prevista en el Libro Blanco.

53. En el Libro Blanco se plantea que la verdadera habilitación consiste en lograr que los grupos de beneficiarios ejerzan un mayor poder y dominio sobre sus circunstancias, con miras a regular su propio desarrollo. La prestación eficaz de bienes y servicios públicos exige interacción entre los mercados, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones públicas y las instancias políticas. En el Programa, la relación entre el Estado y la sociedad civil es de tal carácter que integra a la población en las actividades gubernamentales. Se pone de relieve la participación del gobierno y de la población a la hora de determinar las necesidades, adoptar decisiones adecuadas en función de ellas y

asegurar la rendición de cuentas. En el reciente Informe sobre Desarrollo Humano, 1994 del PNUD se reconoce la importancia de la participación de la población en la gestión de los asuntos públicos. Según el Informe, la participación más amplia de la población ya no es parte de una ideología imprecisa basada en las ilusiones de unos pocos idealistas. La participación popular es condición para la supervivencia e instrumento decisivo para el desarrollo.

54. Mokgoro (1995) propugna una gestión de los asuntos públicos orientada al desarrollo y sugiere que, para alcanzarla, la administración pública debería:

a) Manifestar expresamente sus valores básicos y comprometer a las comunidades, los empleados y los políticos a pedir cuentas a la administración pública del respeto de esos valores;

b) Regirse por valores (en lugar de normas y procedimientos) que simbolicen un conjunto de creencias, políticas y directrices de trabajo que influyan en todos los aspectos de la administración pública;

c) Distanciarse de la tecnocracia y acercarse a los principios de las ciencias sociales, para vincularse más estrechamente a las necesidades de una sociedad en rápida evolución y atender mejor esas necesidades;

d) Insistir menos en el mantenimiento del orden público y la gestión rutinaria en favor de la promoción y dirección de transformaciones sustanciales de la sociedad.

55. Puesto que el desarrollo sólo se puede lograr mediante intervenciones deliberadas y resueltas, los funcionarios públicos han de ser innovadores y competentes y mostrarse dispuestos a aceptar el desafío del cambio. Tendrían que manifestar su empeño por mejorar la calidad de la vida y eliminar la pobreza influyendo en las políticas de gastos con vistas a:

a) Promover la equidad entre todos los grupos y sectores sociales;

b) Aumentar la calidad del capital humano entre los desfavorecidos;

c) Asegurar que los servicios y subsidios beneficien a los pobres;

d) Promover la transparencia y la justicia social;

e) Desarrollar mecanismos participativos de adopción de decisiones;

f) Promover la eficiencia y la eficacia.

56. Esos principios han quedado plasmados en algunos principios de gestión de los asuntos públicos orientada al desarrollo que han sido adaptados al espíritu de desarrollo de Sudáfrica. Mediante esos principios se propugna un modelo de gestión pública basado en soluciones de tipo empresarial y de gestión pública, a saber, la orientación estratégica, la orientación hacia los objetivos, la facilitación, la buena gestión, el control de la calidad, la orientación hacia la ejecución, la democratización, la sostenibilidad, la ventaja estratégica, los

objetivos basados en misiones, la orientación hacia los resultados y la afirmación.

57. Las estructuras administrativas actuales son mecanismos inadecuados para aplicar una política de desarrollo.

1. Proceso constitucional

58. En la Ley de Administración Pública No. 111, de 1984, no se prevé la adopción de una política amplia en materia de recursos humanos. A penas se establece un sistema de méritos, la delegación de autoridad a funcionarios e instituciones ejecutivas y la protección de los derechos e intereses de los funcionarios.

59. De igual manera, aunque en la Ley de Administración Pública de 1994 se prevén, en términos amplios, la transición y racionalización de la administración pública y la reglamentación de las condiciones de empleo como tales, no se establecen prioridades ni objetivos para la reforma de la administración pública. Tampoco se indica que el Gobierno haya llegado a ninguna conclusión sobre las formas de seguir aumentando el rendimiento de la administración pública.

60. Las cuestiones fundamentales relativas a las prioridades de reforma de la administración pública se abordan en el nuevo proyecto de Libro Blanco sobre la administración pública. En el marco del proceso constitucional, se están examinando y profundizando las principales cuestiones relativas a la composición y la función de la Comisión de Administración Pública y del Ministerio de Administración Pública. Un aspecto importante del proceso es el marco consultivo en que se desarrolla, el cual da cabida a una mayor participación de agentes y partes interesadas; ese marco brinda al sector público y al sector privado la oportunidad de desempeñar funciones complementarias.

61. Como se señaló anteriormente, la asamblea constitucional está examinando las funciones y atribuciones de la Comisión de Administración Pública y del Ministerio de Administración Pública. Esas funciones y atribuciones revisten particular importancia en relación con la política y la planificación del perfeccionamiento de los recursos humanos. El examen de los principales interrogantes que se plantean en el proceso permitirá marcar el rumbo que ha de tomar el perfeccionamiento de los recursos humanos del sector público. Se han señalado las siguientes cuestiones principales que cabría examinar con más profundidad:

a) La necesidad de incluir en la constitución disposiciones relativas a la administración pública;

b) El carácter de esas disposiciones en cuanto a su brevedad y flexibilidad;

c) Algunos de los aspectos principales, como la función de la administración pública, la actividad política y la administración, las estructuras de la Comisión de Administración Pública en los planos nacional y provincial y la administración pública en su carácter de agente de desarrollo.

2. Caracterización

62. Es importante examinar la caracterización de la administración pública en lo que guarda relación con los objetivos expresados por el Ministerio de Administración Pública e incluidos en el proyecto de Libro Blanco sobre la administración pública. Se entiende por administración pública una institución profesional, orientada al desarrollo de las perspectivas de carrera, no partidista, eficiente y flexible en la prestación de sus servicios, leal en el servicio al público y al gobierno democrático en funciones y responsable ante el público y el Parlamento.

63. Se pone de relieve la función de la administración pública en el desarrollo. Se indica que habría que considerar esa función en el contexto de la transformación y con especial hincapié en la reconstrucción y el desarrollo. Se afirma que los recursos humanos de alta calidad y la existencia de un marco para la formulación interactiva de las políticas son elementos fundamentales para el ejercicio de esa función.

3. La actividad política y la administración

64. Las cuestiones relativas a la actividad política y la administración se relacionan estrechamente con las funciones normativas de gobierno y con la medida en que los funcionarios públicos deberían - o no - desempeñar esas funciones.

65. Se han expuesto dos puntos de vista sobre la actividad política y la administración: algunos afirman que los políticos formulan las políticas y las leyes, mientras que los funcionarios públicos son los encargados ejecutar la política pública. La idea es que la participación de los funcionarios públicos en la formulación de políticas repercutirá de forma negativa en su capacidad de actuar de forma justa e imparcial en la prestación de servicios públicos. Otros sostienen que los empleados públicos no pueden aislarse del proceso de formulación de políticas y que les corresponde una función decisiva en la formulación de políticas sensibles a las necesidades de las comunidades.

66. Cabe extraer ejemplos de otros países: en los Estados Unidos, el Presidente puede designar hasta 3.000 funcionarios públicos en los niveles más altos de la administración pública para la formulación de políticas. En Francia, se permite a cada ministro designar a 10 personas de un gabinete ministerial, órgano normativo del ministerio en relación con las cuestiones de política. Se designa a los miembros del gabinete por su pericia técnica y normativa y por su ideología; su duración con el cargo se suele vincular a la del Ministro. En los Países Bajos, antes de designar a un "mandarín" (equivalente del director general de Sudáfrica) se investigan sus opiniones políticas. Se permite a los ministros neerlandeses elegir dos o más asesores políticos, que no guardan relación con la administración pública ordinaria.

67. El sistema de nombramientos políticos limitados en la administración pública ha encontrado adeptos entre algunos académicos y directores de la administración pública de Sudáfrica, que ven en ese sistema una forma de promover las ideas innovadoras en el gobierno.

4. Comisión de Administración Pública

68. Se han planteado interrogantes respecto de las atribuciones de la Comisión de Administración Pública, y la asamblea constitucional los está examinando. Con arreglo a la constitución provisional vigente, la Comisión de Administración Pública tiene amplia competencia para formular recomendaciones y directivas de administración pública en lo relativo a la organización de los departamentos, las condiciones de servicio, las prácticas de personal, incluidos los nombramientos y ascensos, las obligaciones en materia de eficiencia y la observancia de un código de conducta.

69. Se ha expresado preocupación respecto de la posibilidad de que la Comisión usurpe las funciones del gobierno en detrimento de las funciones del Ministerio de Administración Pública. Se sugiere que la Comisión cumpla las funciones de velar por la justicia en relación con los méritos y la representatividad en los procesos de nombramiento y ascenso y de servir de agente de cambio, desarrollo y reforma administrativa.

70. Los principales interrogantes que se plantearon en relación con esas funciones son los siguientes:

a) ¿Qué funciones y obligaciones tendrían el Ministerio y la Comisión? ¿Cuál sería la relación entre el Ministerio y la Comisión, de haberla?

b) ¿Acaso deberían establecerse comisiones de administración pública provinciales? En ese caso, ¿qué funciones tendrían? ¿Cuál sería la relación entre la comisión nacional y las provinciales? ¿Deberían incluirse disposiciones al respecto en la Constitución?

c) ¿Cómo han de formularse las normas y los principios de administración y gestión públicas y cuáles serían los instrumentos de delegación de autoridad del gobierno nacional a los gobiernos provinciales, en caso de que se establecieran tales instrumentos?

5. La administración pública como agente de cambio

71. Los procesos de gestión encaminados a transformar la cultura de las instituciones y de la sociedad en su conjunto se han centrado en una administración pública orientada al desarrollo. Con ese acento se pone de relieve la necesidad de desarrollar recursos humanos que permitan atender las necesidades del desarrollo y hacer frente a sus problemas. Se ha sugerido que el Estado se ocupe de las siguientes funciones para promover una administración pública orientada al desarrollo:

a) Crear mecanismos para una formulación de políticas abierta e interactiva entre los ciudadanos, las comunidades y el gobierno y promover las asociaciones sociales para la prestación de servicios;

b) Crear modalidades de comunicación eficaz entre la administración y el público, los grupos de usuarios y consumidores y los propios empleados públicos.

72. Un interrogante fundamental que se plantea a este respecto es el siguiente: ¿Debería la administración pública servir de agente de desarrollo? De ser así, ¿cómo puede crearse, por medio de la Constitución o por otros medios, un marco propicio para ello?

6. Desarrollo de la capacidad del sector público

73. El desarrollo de la capacidad del sector público debería examinarse en el contexto de la gestión de los asuntos públicos orientada al desarrollo. En ese contexto, el fomento de la capacidad del sector público no incumbe exclusivamente al Estado. A juicio del Gobierno, otras instituciones y agentes ajenos a él deberían participar activamente en el desarrollo de la capacidad de gestión de los asuntos públicos. No obstante, el Gobierno también considera que debe intervenir en forma directa en el desarrollo de esa capacidad.

74. El Gobierno ha adoptado medidas amplias para promover el cambio, pero esa inversión tal vez tarde en dar frutos. Kluever (1994) señala que, a veces, el cambio genera, a corto plazo, una reducción de la eficacia y un aumento de los costos. Habida cuenta de los enormes problemas de reforma que debe encarar Sudáfrica, dicho autor señala que podrían transcurrir como mínimo tres años antes de que se logre un aumento general efectivo de la eficiencia y de la eficacia en función de los costos.

75. Así pues, habría que considerar un marco para el perfeccionamiento de los recursos humanos en el contexto de la transformación rápida, centrándose inicialmente en los principales aspectos que permitirían crear una fuerza de trabajo estable y productiva. El Gobierno ha manifestado expresamente sus intenciones mediante el proyecto de Libro Blanco sobre la administración pública, en el que describe su posición básica respecto de la función y el carácter de la futura administración pública de Sudáfrica y reitera su empeño en adoptar un nuevo criterio de gestión de los recursos humanos que se ajuste a los nuevos objetivos nacionales.

7. Estrategias de gestión de recursos humanos

76. El fomento de la capacidad del sector público, concretamente la de los recursos humanos, es un elemento central del proceso de transformación del gobierno. La existencia de un marco estratégico permitió promover la movilización, la utilización, la integración, la capacitación y el fomento amplios de los recursos humanos en la administración pública, en los planos nacional, provincial y local. Para la elaboración de un marco de ese tipo se han determinado las etapas siguientes:

a) Cambio del papel de la política en materia de recursos humanos y elevación de su condición;

b) Redefinición de la posición y del papel de los instructores como especialistas en el perfeccionamiento de los recursos humanos;

c) Establecimiento de un sistema de fomento de la carrera que sea efectivo y permanente;

d) Elaboración de métodos adecuados para que la capacitación se vincule a los objetivos y el desempeño de las organizaciones del sector público;

e) Vinculación de la capacitación a las políticas sobre remuneración, promoción y contratación.

8. Capacitación y educación en la administración pública

77. Según el Libro Blanco sobre administración pública, se considera a la educación y la capacitación herramientas importantes de la democratización y del desarrollo por dos razones principales. En primer lugar, para contar con el profesionalismo previsto, orientado hacia el desarrollo, deben existir programas amplios de educación y capacitación. Es necesario contar con una ética, conocimientos y capacidad nuevos para el trabajo a fin de reorientar muchos de los valores y las prácticas adquiridos en el régimen pasado. En segundo lugar, un programa de educación y capacitación bien meditado y debidamente estructurado puede ser un instrumento poderoso para facilitar y anticipar los cambios institucionales dentro de la administración pública.

78. Se prevé además que la capacitación mejorará el servicio a los usuarios al permitir que los funcionarios públicos se concentren en las necesidades de la comunidad. La imagen prevista de la organización de la gestión exige contar con administradores que, además de conocimientos de organización y técnicos, tengan condiciones para crear políticas novedosas y ser dirigentes efectivos.

79. En consecuencia, los programas de educación y capacitación deben estar estrechamente vinculados a los procesos más amplios de reconstrucción social e institucional de la sociedad civil y dentro del propio Estado. La capacitación debe:

a) Basarse en las necesidades y en la estrategia, en oposición a un carácter formal y estático;

b) Vincularse directa y dinámicamente a los programas de creación y transformación de instituciones de las organizaciones del sector público;

c) Vincularse al proceso de adopción de políticas, ya que éste define tanto su contexto como su fin estratégico;

d) Considerarse un proceso interactivo, en el que participan instructores y alumnos, así como participantes de dentro y fuera de la administración pública.

80. De conformidad con la orientación hacia el desarrollo adoptada por las políticas gubernamentales, el Ministerio de Administración Pública ha adoptado una política de aprendizaje permanente. A todos los funcionarios, del primero al último, se impartirá capacitación permanente. Por ejemplo, la capacitación de los trabajadores se vinculará a un nuevo acento en la sensibilidad a las necesidades del usuario y la prestación de servicios, la promoción de perspectivas de carreras administrativas y las nuevas políticas de la administración pública. La capacitación para los administradores superiores y

medios se centrará más en el proceso y en las políticas, habida cuenta de los desafíos indicados por el Programa de Reconstrucción y Desarrollo.

81. Se prevé que la capacitación en el servicio, en particular la educación básica para adultos, se vinculará al Sistema Nacional de Requisitos. De esa manera se garantizará el reconocimiento de la instrucción acumulada mediante certificación y acreditación. Entre los objetivos inmediatos de la capacitación que se han determinado figuran los siguientes:

a) Presentación y orientación de los nuevos ingresantes laterales a la administración pública;

b) Recapacitación y orientación de funcionarios de mayor antigüedad, en particular en los niveles administrativos superiores;

c) Elaboración de programas en esferas decisivas, como administración de políticas, planificación estratégica, dirigencia, desarrollo de las organizaciones y gestión del cambio y la diversidad;

d) Prestación de programas acelerados e intensivos de capacitación para los beneficiarios de los programas de acción afirmativa;

e) Prestación de capacitación en materia de conciencia sobre género y raza, ética de la administración pública, derecho constitucional y derechos humanos;

f) Capacitación y repaso de instructores.

a) Disposiciones generales sobre capacitación

82. De conformidad con el proyecto de reglamento del personal de la administración pública, la capacitación de los funcionarios públicos y de los futuros funcionarios públicos debe estar orientada a lograr un servicio público eficiente, efectivo, no partidista y orientado a la carrera que represente ampliamente a la comunidad sudafricana. Se ha hecho hincapié en que debe enfocarse la capacitación como parte integrante de los programas de recursos humanos nacionales, de la manera prevista en el Libro Blanco sobre el Programa de Reconstrucción y Desarrollo.

83. Es necesario que los programas estén guiados por la demanda y se los debe idear de modo de atender a las necesidades previstas de corto, mediano y largo plazo de los distintos grupos de beneficiarios de la administración pública. Según se establece en la sección 7 3) b) de la Ley de Administración Pública de 1994, cada jefe de departamento es el responsable de la capacitación y el perfeccionamiento del personal de su organización, como parte de sus obligaciones para con la gestión y administración eficiente de la organización.

84. La Comisión de Administración Pública y, en relación con las provincias, las comisiones de administración pública provinciales son las encargadas de promover la eficacia y eficiencia de la administración pública mediante sus facultades de recomendar, dirigir e investigar, según se establece en la Constitución y en la Ley de Administración Pública de 1994, y también desempeñan funciones relacionadas con la capacitación.

b) Políticas y estructura de capacitación en los departamentos

85. A fin de velar por que se preste debida atención a las necesidades de capacitación de cada departamento, los jefes de departamento están obligado a establecer una política de capacitación para su organización, en el marco de las normas y reglas que figuran en el reglamento del personal. La política debe actualizarse periódicamente, a fin de reflejar las necesidades que surjan y velar por una aplicación adecuada de la capacitación.

86. Se ha sugerido establecer un comité de capacitación en cada departamento, a fin de prestar asesoramiento sobre necesidades, mecanismos y política de capacitación. El comité de capacitación debe ser representativo de la composición funcional de la organización pertinente y debe tener en cuenta adecuadamente la necesidad de representación de los grupos raciales y los sexos. El Comité debe reunirse por lo menos una vez cada dos meses y deben levantarse en debida forma actas de sus reuniones.

87. De conformidad con las necesidades de cada organización en particular, se propone que el comité de capacitación establezca subcomités asesores de capacitación, a fin de prestar asesoramiento en materia de capacitación en relación con grupos ocupacionales concretos. Los funcionarios de los grupos ocupacionales pertinentes deben estar representados en los subcomités. El asesoramiento prestado por los subcomités debe comunicarse al jefe del departamento por conducto del comité de capacitación.

88. A fin de garantizar la calidad y la uniformidad de la capacitación, los cursos establecidos deberán conformarse a los programas "marco" establecidos en las normas para los cursos de capacitación. Esas normas deberán ser enmendadas por la Comisión de Administración Pública, cada vez que sea necesario, a fin de velar por su actualidad y pertinencia. Todas las instituciones que tengan a su cargo los cursos de capacitación prescritos deberán adherirse a lo establecido en el programa en relación con la calidad y el contenido de la instrucción.

c) Participación de instituciones

89. El Instituto de Capacitación para la Administración Pública (llamado ahora Instituto Sudafricano de Administración y Desarrollo (SAMDI)) coordinará y garantizará las normas sobre capacitación. Se podrá impartir capacitación en departamentos e instituciones de capacitación que no pertenezcan a la administración pública, con sujeción a las disposiciones de la Ley de Administración Pública de 1994, los reglamentos de la administración pública, y el proyecto de reglamento del personal de la administración pública. Las instituciones ajenas a la administración pública interesadas en impartir los cursos previstos para la administración pública deberán inscribirse ante la Comisión de Administración Pública. Las condiciones para la inscripción de las instituciones de capacitación serán las que establezca la Comisión de Administración Pública, y la Comisión estará facultada para investigar esas instituciones a fin de evaluar si cumplen con las exigencias en materia de calidad de la instrucción e inscripción.

90. Uno de los objetivos principales de la Comisión de Administración Pública es establecer una red nacional e internacional de asociados en la capacitación, en la que participen las instituciones pertinentes públicas y privadas de nivel

terciario. La Comisión ha señalado a las universidades tradicionalmente negras como objetivos de esta participación. De esta manera se espera que mejorará la calidad de la capacitación de los funcionarios públicos negros y se contribuirá a fortalecer la capacidad de investigación de esas instituciones. La Comisión de Administración Pública coordinará la red a fin de velar por su uniformidad y funcionamiento efectivo. También se alienta la cooperación de las comisiones de administración y departamentos provinciales, en particular para afrontar las necesidades de capacitación de carácter genérico.

II. INSTITUTO SUDAFRICANO DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO

91. La Comisión de Administración Pública y las comisiones de administración provinciales están encargadas de velar por la aplicación efectiva de la política de capacitación. El SAMDI, que depende de la Comisión de Administración Pública, es en la actualidad el órgano reglamentario más importante en lo relativo a la prestación de capacitación en el servicio. En la actualidad la Comisión está examinando el papel y la composición del SAMDI y se prevé que se habrá de reestructurar, a fin de que las instituciones provinciales de capacitación cuenten con más flexibilidad.

92. Las disposiciones de la Constitución permiten crear otro mecanismo. Según la sección 210 de la Constitución, se propone la creación por ley de un "Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos", a fin de prestar asistencia a la Comisión de Administración Pública y a las comisiones de administración provinciales para la gestión de la transformación. El propósito del Consejo sería prestar asesoramiento y asistencia a la Comisión de Administración Pública y a las comisiones de administración provinciales y, cuando lo soliciten, a los departamentos individuales en relación con los principios y la orientación estratégica del desarrollo de los recursos humanos, la determinación de problemas y de cuestiones en gestación, la promoción de prácticas y modelos ejemplares para la gestión de recursos humanos, la movilización y la utilización de conocimientos locales e internacionales en la esfera del desarrollo de los recursos humanos y la evaluación de la gestión de los recursos humanos.

93. A fin de que pueda cumplir su cometido, se propone que el Consejo inicialmente se dedique a las tareas siguientes, para las que se deberán establecer sendos grupos de tareas:

- a) Servicio a la comunidad;
- b) Plantilla;
- c) Capacitación y desarrollo;
- d) Remuneración;
- e) Política de administración;
- f) Gestión de la diversidad;
- g) Desarrollo de la capacidad de servicio público para transformar su diversidad en una fuente de poder creativo, dependencia mutua y sinergia;

h) Gestión de recursos y controles presupuestarios (rendición de cuentas);

i) Relaciones con el personal.

III. CAPACIDAD DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO

94. Se confió al Equipo de Tareas Interdepartamental de desarrollo de recursos humanos la tarea de facilitar la cooperación interdepartamental y gubernamental en el desarrollo de los recursos humanos. Como tarea inicial, el equipo ordenó una encuesta por cuestionarios para los departamentos gubernamentales a fin de determinar:

a) La capacidad de desarrollo de recursos humanos que se podría emplear para atender las prioridades del Programa de Reconstrucción y Desarrollo;

b) Esferas en las que la cooperación interdepartamental y de otro tipo podría aumentar la eficiencia y, en consecuencia, los ahorros en costos y capacidad (por ejemplo, coordinación con la enseñanza genérica, como la educación y capacitación básica para adultos);

c) Posibilidades para que cada departamento conceda calificaciones para capacitación que sean reconocidas por otros departamentos y otras instituciones docentes, a fin de velar por que la calidad y el desarrollo de la carrera sean uniformes;

d) Esferas de formación superior o de capacidad especial que deben recibir un apoyo más activo o deben imitarse;

e) Ejemplos de disposiciones de asociación efectivas entre el gobierno y la sociedad civil y el otorgamiento a las comunidades de oportunidades de enseñanza que puedan imitarse;

f) Gastos financieros en desarrollo de recursos humanos a fin de aprovechar al máximo su utilización;

g) Esferas en que los departamentos funcionales han experimentado problemas o piensan ampliarse en relación con el desarrollo de los recursos humanos;

h) Compatibilidad de las actividades de desarrollo de los recursos humanos de los departamentos y oficinas con el tenor del Programa de Reconstrucción y Desarrollo.

95. Una indicación importante surgida de la encuesta es que no se interpreta de la misma manera en todos los departamentos gubernamentales el desarrollo de los recursos humanos. Estas incongruencias en la comprensión han creado problemas para la reunión de datos sobre recursos de los departamentos dedicados al desarrollo de los recursos humanos y para la interpretación de los resultados.

96. No obstante, el análisis ha permitido observar que se perciben algunas necesidades:

a) Establecer un entendimiento común del desarrollo y la gestión de los recursos humanos;

b) Obtener un enunciado claro del gobierno en relación con el desarrollo y la gestión de los recursos humanos;

c) Facilitar los vínculos entre las oficinas centrales y provinciales;

d) Hacer menos rígidos los controles desde el centro a fin de facilitar la eficiencia;

e) Crear una administración pública orientada al servicio;

f) Reformar el proceso presupuestario;

g) Hacer recaer el proceso de adopción de decisiones del plano central en los departamentos y administradores;

h) Establecer una estructura de coordinación para el desarrollo de los recursos humanos a fin de facilitar la gestión de la transformación en los departamentos.

A. Disposiciones para capacitación externa

97. El Gobierno ha indicado su empeño en hacer participar en el desarrollo de la capacidad del sector público organizaciones de capacitación ajenas a la administración pública. Según las disposiciones del sistema anterior, la capacitación del servicio público estaba en gran parte a cargo del Instituto de Capacitación del Gobierno. En la actualidad, su función ha sido asumida por el SAMDI y los departamentos. La capacitación complementaria en gestión estaba a cargo esencialmente de las universidades blancas, si bien algunos colegios técnicos prestaban asistencia técnica adicional.

98. Se prevé que la transformación del SAMDI cambiará las relaciones con los organismos de capacitación externa. El Gobierno ha indicado su interés en promover una mayor participación de las instituciones terciarias tradicionalmente desfavorecidas como parte del proceso de reestructuración del sector público. Se ha determinado la función de las organizaciones con base en la comunidad y no gubernamentales como una base de recursos para el desarrollo de la administración pública.

B. Planes operacionales

99. En el Libro Blanco de la Administración Pública se definen las tres etapas siguientes como decisivas para traducir las políticas que se han determinado en una estrategia coordinada y coherente:

a) Individualización, determinación de prioridades y ejecución de programas concretos de reforma del sector público;

b) Individualización y capacitación de los organismos cruciales para impulsar el proceso de reforma;

c) Elaboración de mecanismos efectivos para velar por que el proceso de reforma se efectúe en consulta y sea bien coordinado.

100. Además se determinan varios programas de acción a fin de facilitar la reforma y la reestructuración de la administración pública. Entre ellos figuran:

a) Un examen amplio de la estructura y la función de la administración pública y de sus organismos, inclusive la Comisión de Administración Pública. El examen se centrará en la división de funciones y tareas entre las autoridades central y provinciales y será seguido de la introducción de reformas y, cuando fuere necesario, de la redistribución del personal;

b) El examen y la auditoría internos de cada departamento, oficina y organismo en relación con sus objetivos, estructura, función, plantilla y financiación. El proceso será seguido de la redacción de planes de reforma interna;

c) El examen y la revisión del sistema, las rutinas y procedimientos de planificación, presupuestación y ejecución financiera, a fin de aumentar la responsabilidad del sector público. Para ello será necesario actuar en asociación con el Ministerio de Hacienda;

d) Un plan amplio y en etapas de acción afirmativa, destinado a que la administración sea al mismo tiempo representativa y eficiente;

e) Un estudio de viabilidad sobre el establecimiento de dependencias de transformación dentro de cada departamento, a fin de motivar el cambio y evaluar el proceso de reforma;

f) La introducción de un sistema de verificación del desempeño en toda la administración pública; para ello será necesario elaborar indicadores adecuados de rendimiento a fin de facilitar la actividad;

g) Un examen amplio de los sueldos, las prestaciones y las condiciones de la administración pública, vinculado a la promoción de la equidad y la eficiencia;

h) La introducción de un código de conducta para los funcionarios públicos que sea ampliamente aceptado y comprendido, concebido para promover la honradez y la responsabilidad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de una conducta profesional;

i) El rápido desarrollo de una política nacional amplia de capacitación para la administración pública. En ella se incluiría la determinación de prioridades para las necesidades de capacitación y la ejecución de un plan integrado de capacitación a fin de poner en práctica la capacitación de manera rápida y efectiva;

j) Una inversión importante en el desarrollo y, cuando fuere necesario, la reforma de las instituciones de capacitación del sector público, inclusive las de nivel terciario.

101. La situación actual del proceso de transformación se puede describir como un proceso de formulación de políticas. En la próxima etapa se incluirán la integración y el desarrollo de estrategias de ejecución. En consecuencia, el proceso de ejecución se está volviendo más urgente.

IV. CONCLUSIONES

102. El Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994 del PNUD propugna la sostenibilidad de todos los sectores de la economía y sugiere la necesidad de establecer un equilibrio entre las necesidades de hoy y las de mañana, entre las medidas privadas y públicas, entre la avaricia individual y la compasión social. Se trata de un desafío decisivo para la administración de los servicios públicos, ya que considera la reducción de las disparidades del pasado y la elaboración de un marco de políticas y prácticas apropiadas a fin de afrontar los desafíos socioeconómicos actuales y futuros.

103. Al respecto es importante la experiencia de Zimbabwe, ya que allí la etapa de transformación se produjo sin desestabilizar el país. Sin embargo, es necesario considerar seriamente el tomar algunas precauciones. Se recomienda a Sudáfrica evitar la ampliación de la administración pública y que elabore estrategias que garanticen que los nombramientos y los ascensos se basen en criterios objetivos relacionados con el mérito y la capacidad.

104. Mientras la administración pública aborda la cuestión del traspaso de la facultad de adoptar decisiones desde el centro hacia las provincias y hacia los departamentos e instituciones, es necesario considerar estrategias para evitar la fragmentación. Se pueden tomar ejemplos de países como Australia, en donde la Comisión de Administración Pública ha elaborado un método de "ciclos de políticas".

105. Una vez reconocida la importancia de resolver las cuestiones relativas a las relaciones laborales, es esencial que el Gobierno de Sudáfrica examine medios de utilizar las negociaciones en el lugar de trabajo a fin de mejorar las condiciones de trabajo y aumentar la productividad. Las políticas y estrategias en gestación deben ir más allá de la gestión de las crisis.

106. La gestión de los asuntos públicos ha pasado a ser un requisito previo importante para facilitar la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil. Además, se ha convertido en un elemento esencial para la paz, la estabilidad y el desarrollo socioeconómico. El desarrollo de los recursos humanos para la gestión pública democrática debe servir de base para los enfoques estratégicos del desarrollo del sector público a fin de permitir que la administración pública tenga éxito en hacer frente a los desafíos en un mundo en transformación y pueda satisfacer las necesidades de la comunidad.

Notas

¹ M. E. Hilderbrand, y M. S. Grindle, "Building sustainable capacity" (INT/92/676), monografía preparada para el estudio experimental de creación de capacidad del PNUD. Cambridge: Harvard Institute for International Development, págs. 9 y 10.

Referencias

- ANC (1994). The Reconstruction and Development Programme. A Policy Framework, Johannesburg: Umanyano.
- Annis T., P. Du Plessis y B. Van der Berg. Survey on human resource development capacity in government departments. Informe inédito. Johannesburg.
- Asociación de Funcionarios Públicos de Sudáfrica (1995). Standpoints on the contents of the Constitution as far as public service is concerned. Monografía presentada en el curso práctico sobre administración pública y la Constitución, Ciudad El Cabo, 25 y 26 de enero de 1995.
- Behrens, R. (1995). South Africa's constitution-making process: reflections on the United Kingdom public service experience. Informe preparado para el curso práctico sobre administración pública y la Constitución celebrado en Ciudad El Cabo el 25 y 26 de enero de 1995.
- Gobierno de Sudáfrica, Departamento de Administración Pública (1995). Draft White Paper on the Transformation of the Public Service (Proyecto de Libro Blanco sobre la transformación del servicio público) (mayo de 1995), Ciudad El Cabo.
- Hilderbrand, M. E., y M. S. Grindle (1994). Building sustainable capacity: challenges for the public sector. Monografía preparada para el estudio experimental de creación de capacidad del PNUD (INT/92/676). Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Kluever, L. R. (1995). Some practical viewpoints regarding constitutional provisions in connection with the administrative system of the Republic of South Africa. Monografía presentada en el curso práctico sobre administración pública y la Constitución, Ciudad El Cabo, 25 y 26 de enero de 1995.
- Koopmans, T. (1995). The constitution and public administration: the Dutch experience. Monografía presentada en el curso práctico sobre administración pública y la Constitución, Asamblea Constitucional, Ciudad El Cabo, 25 y 26 de enero de 1995.
- Mokgoro, T. J. (1995). The constitution as a base for building a developmental public service. Monografía preparada para el curso práctico sobre administración pública y la Constitución, Ciudad El Cabo, 25 y 26 de enero de 1995.
- Nyembe, L. (1995). Some thoughts on public service human resource and labour relations management. Documento presentado ante el Comité VI de la Asamblea Constitucional, Ciudad El Cabo, enero de 1995.
- PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano, 1994. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría del Commonwealth (1993). Foundation for the future resource development. Informe del Grupo de Trabajo del Commonwealth sobre estrategias de desarrollo de los recursos humanos, Londres.

Sudáfrica (1993). Constitución de la República de Sudáfrica, Government Gazette No. 15466 (28 de enero de 1994), Ciudad El Cabo.
